

МОДЕЛИРОВАНИЕ ПЕРЕХОДА К ЭЛЕКТРОННОМУ ПРАВИТЕЛЬСТВУ: ОТ ОРИЕНТАЦИИ НА ТЕХНОЛОГИИ К ОРИЕНТАЦИИ НА ГРАЖДАН¹

Под «электронным правительством» подразумеваются процессы предоставления государственных услуг и участия граждан в управления при помощи современных информационных технологий. Термин является неотъемлемым элементом глобального дискурса «информационного общества» и выступает в качестве системообразующего элемента в разнообразных правительственных документах (стратегиях, концепциях, целевых программах и т.п.), направленных на повышение качества управления, как на международном, так и на страновом и региональном уровнях.

Впервые данный термин был употреблен в США вице-президентом А. Гором в 1993 году [см. 1,4,7]. К 1997 году он сократился до «e-government» и приобрел глобальный характер. Сейчас в качестве синонимов «электронного правительства» используются термины «он-лайн правительство», «правительство одного окна» («one-stopgovernment»: вне зависимости от того, откуда начинает пользователь, он всегда получает желаемую услугу) и «цифровое правительство» (последний термин широко распространен в США, где практически вытеснил «e-government»). Кроме того, принято различать «электронное правительство» (структуры) и «электронное управление» («e-governance»). Однако, несмотря на попытки ряда исследователей доказать, что именно термин «управление» с его упором на функциональность, цели и процессы лучше описывает реформу органов

¹Статья подготовлена в рамках совместного проекта № 12-С-6-1003 Института философии и права УрО РАН и Института философии и права СО РАН «Новые парадигмы социального знания».

власти, чем термин «правительство», ориентированный на структуры и правила, последний термин используется заметно шире.

Разработкой концепции «электронного правительства» занимаются представители самых разных структур, и академические исследователи отнюдь не занимают в данной сфере самые влиятельные позиции. Заметно большое влияние на развитие этой концепции оказывали и продолжают оказывать представители, с одной стороны, национальных органов управления, а с другой – таких международных структур, как Департамент по экономическим и социальным вопросам ООН, Международный банк и Организация по экономическому развитию и сотрудничеству. Именно их усилиями было сформировано представление о том, что электронное правительство – это «использование информационных технологий для того, чтобы добиться лучшего правительства». Данная формулировка впервые появилась в 2003 году в докладе, подготовленном Организацией экономического сотрудничества и развития [11, с. 23]. Естественно, возникает вопрос, что именно следует понимать под «лучшим правительством», и, что практически даже важнее, как оценить, насколько национальным правительствам удалось приблизиться к «лучшему правительству».

Ответ на этот вопрос породил целое исследовательское направление – построение моделей перехода к электронному правительству. В настоящее время существует не менее 12 таких моделей, различающихся как представлением об основных стадиях перехода, так и о конечном этапе, которым он должен завершиться [9].

Ранние модели, как правило, были технологически центрированными, их интересовало прежде всего, как с помощью технологий можно преобразовать структуру управления. В качестве примера сошлемся на модель, разработанную в 2002 г. под эгидой Всемирного банка. В ней всего четыре стадии: первая стадия – публикация информации, вторая стадия – интерактивное взаимодействие с гражданами (например, прием заявлений в

электронном виде), третья стадия – электронные транзакции (в том числе оплата государственной пошлины), четвертая стадия – предоставление государственных услуг в электронном виде [5, с. 240]. Разработчики модели даже не скрывали, что в ее основу была положена модель электронной коммерции.

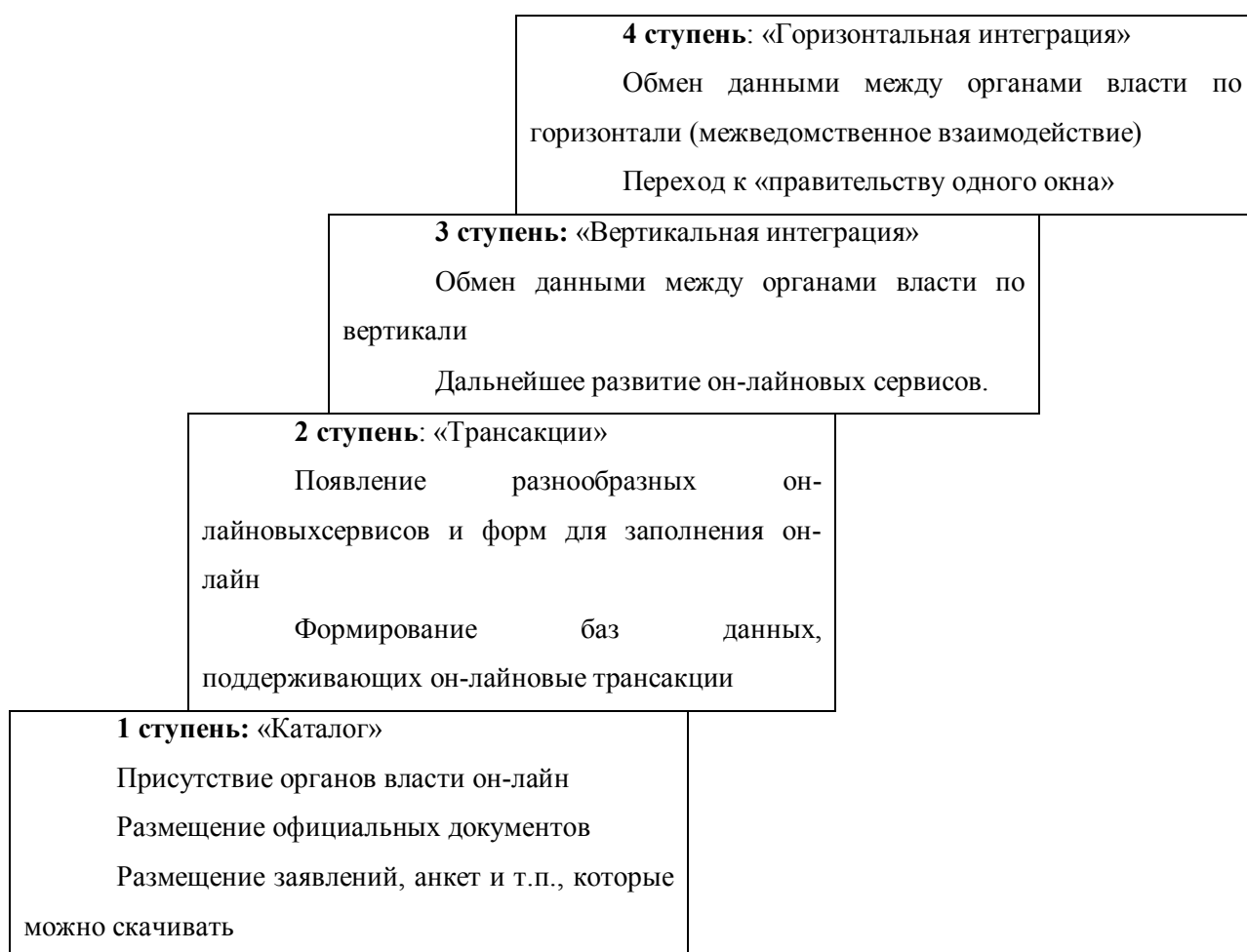
Несколько раньше аналогичный подход был применен известной консалтинговой фирмой «Deloitte» в аналитическом отчете с характерным названием «На заре электронного правительства: граждане как потребители» [6]. Главное отличие модели «DeloitteResearch» от модели Всемирного банка состояло в том, что в первой модели интерактивная и транзакционная стадия были объединены вместе, но в то же время внутри этой «объединенной» стадии были выделены два противоположных по направленности технологических процесса: увеличение числа функций правительственных порталов («multi-purposeportalimplementation») и персонализация услуг с учетом запросов конкретных пользователей.

Связь моделей электронного правительства и электронной коммерции во многом объясняется тем, что идеология электронного правительства формировалась под сильным влиянием теории «нового государственного управления» («NewPublicManagement») с ее ориентацией на перенос в сферу государственного управления бизнес-технологий (подробнее о связи концепции электронного правительства и теории «нового государственного управления» см. [3]).

Однако довольно быстро была осознана ограниченность такого подхода и сделана попытка учесть при формировании моделей электронного правительства специфику государственного управления. Одним из наиболее удачных примеров технологического подхода к моделированию электронного правительства (особенно с учетом ее последующего влияния) можно назвать модель К. Лэйн и Дж. Ли [8]. Лэйн и Ли выделили четыре стадии перехода к электронному правительству (см. Рис. 1). Высшей стадией, в соответствии с их моделью, является стадия горизонтальной интеграции,

предполагающая, что базы данных, сформированные различными органами власти, обмениваются между собой информацией (в идеале – в автоматическом режиме, так, что исполнители только контролируют данный процесс, но не выполняют конкретных функций). Лэйн и Ли осознавали, что горизонтальная интеграция, при всей ее потенциальной эффективности, находится в явном противоречии с традиционной административной культурой, поэтому они предупреждали (и это предупреждение будет многократно повторяться в следующие годы), что она требует кардинальных изменений в мышлении сотрудников органов власти.

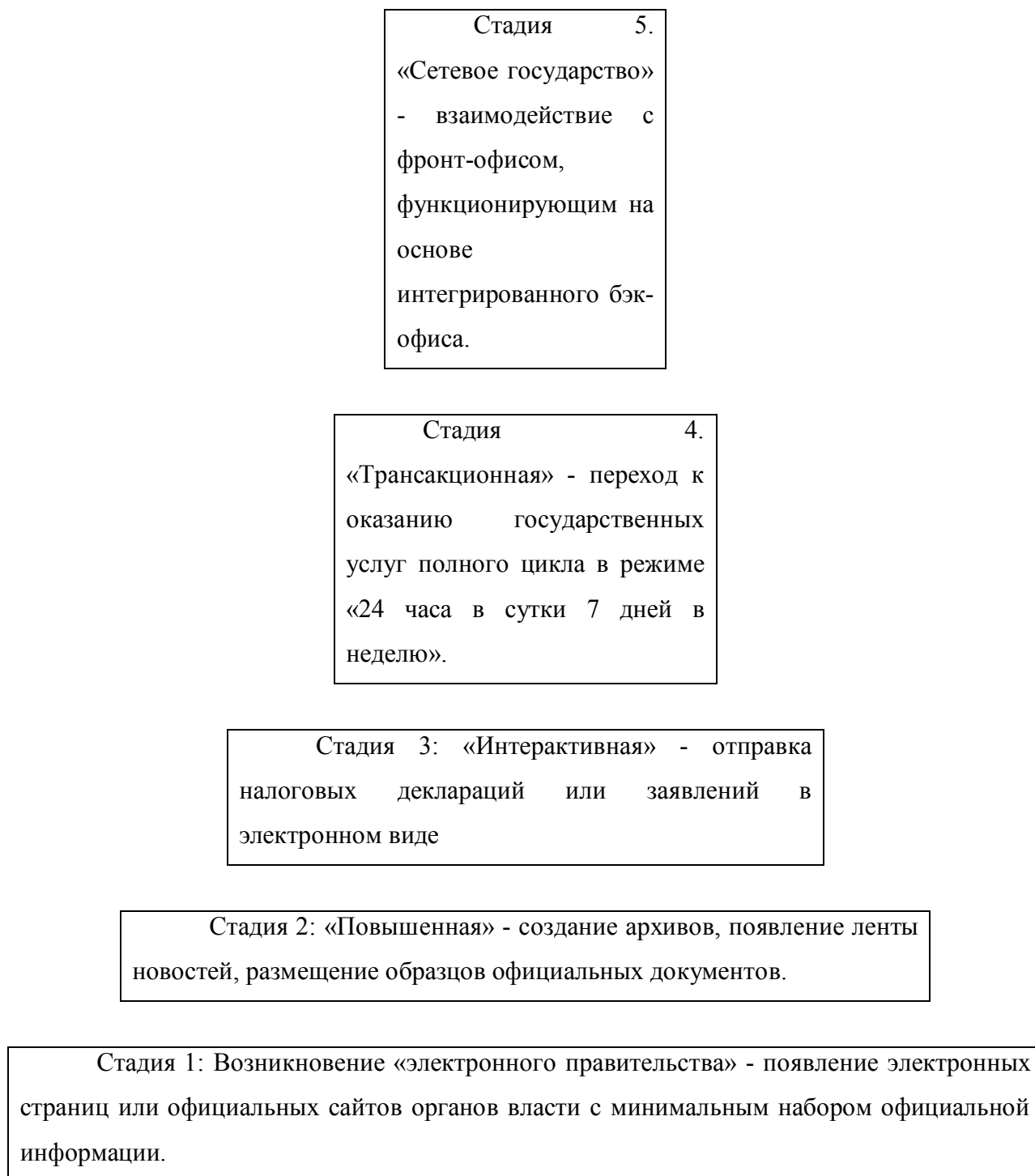
Рис. 1. Четырехступенчатая модель перехода к электронному правительству К. Лэйн и Дж. Ли



Модель Лэйна и Ли легла в основу т.н. пятиступенчатой «пирамиды эволюции электронного правительства», разработанной Департаментом по

экономическим и социальным вопросам ООН. Как видно на Рис. 2, высшей стадией в данной модели также является интегративная, причем вертикальная и горизонтальная интеграция объединены вместе [13].

Рис. 2. Пирамида «электронного правительства» по версии Департамента по экономическим и социальным вопросам ООН



Именно на основе данной пирамиды Департамент по экономическим и социальным вопросам ООН осуществляется оценка степени развития электронного правительства в 192 государствах мира. Это означает, что была разработана система индикаторов, призванных свидетельствовать об успешном ответе государства на вызов информационной революции. Индикаторы таковы, что сравнительно легко могут быть собраны государственными органами и представлены в виде официальной отчетности. Эксперты ООН проводят анализ сайтов/портала правительства соответствующей страны, а также сайтов/порталов министерств, непосредственно отвечающих за развитие человеческого капитала: здравоохранения, образования, социальной защиты, труда и финансов. При расчете рейтинга учитывается наличие или отсутствие той или иной электронной услуги, начиная с самого факта наличия соответствующего официального сайта или портала и заканчивая предоставлением государственных электронных услуг «полного цикла».

Нетрудно заметить, что модель ООН фактически игнорирует проблему повышения прозрачности государственного управления и участия граждан в принятии управленческих решений. Точнее, эксперты ООН используют еще один дополнительный индикатор – «электронное участие» («e-participation») с целью зафиксировать, могут ли граждане направлять в электронном виде обращения в органы власти и выдвигать свои предложения на официальных форумах, дискуссионных площадках и т.п. Однако пока значения этого индикатора не оказывают значимого влияния на итоговый рейтинг.

Какое место занимает в рейтинге ООН наша страна? Если в первом обзоре ООН по «электронному правительству» (2001 г.) Российская Федерация занимала 39 место, то в четвертом (2005 г.) - 50, а к 2008 г. спустилась на 60 место. Перелом произошел в 2012 году, когда Россия заняла 27 позицию в рейтинге, став лидеров в регионе Восточная Европа, и оказавшись на третьем месте (после США и Японии) в рейтинге стран с населением свыше 100 миллионов человек [14].

Успехи России связываются с созданием «очень солидного и репрезентативного портала государственных услуг со ссылками на все министерства и ведомства и богатым набором технических функций», который обеспечивает точку единого доступа ко всем государственным и муниципальным услугам и дает возможность гражданам и организациям получать эти услуги в электронном виде [14, с. 39]. Наличие такого портала рассматривается как косвенный показатель высокого уровня интеграции бэк-офиса, хотя реальный опыт внедрения в нашей стране системы межведомственного электронного взаимодействия скорее свидетельствует об обратном (см., напр. [2]).

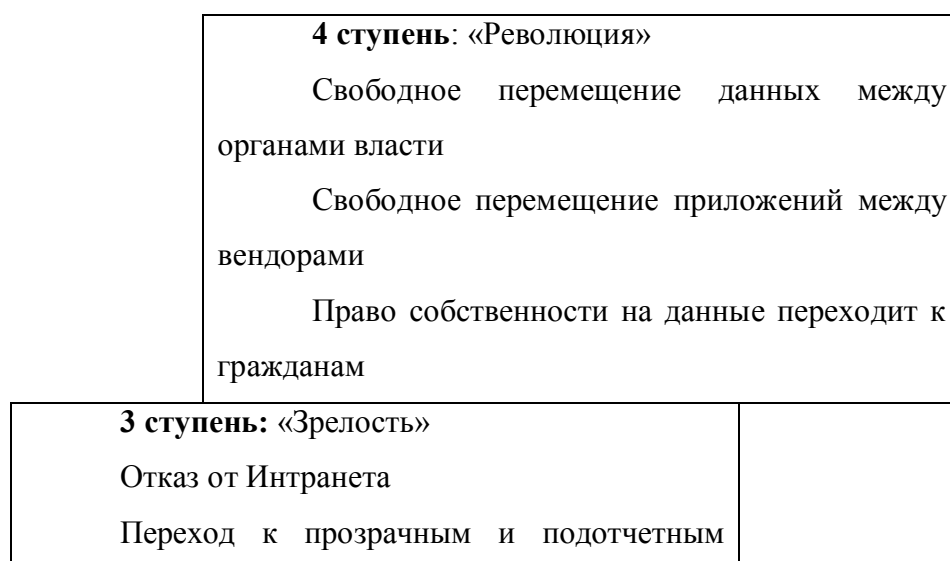
Если ООН, Всемирный банк и другие международные организации так и не вышли за рамки технологического подхода к моделированию электронного правительства, то целым рядом академических исследователей были сделаны попытки создать модель электронного правительства, ориентированную на граждан. В основном это достигалось путем добавления к уже известным нам стадиям еще одной, стадии «цифровой демократии» или «интерактивной демократии». Так, поступили, например, Сьяу и Лонг [12]. На стадии «интерактивной демократии» граждане получают возможность активно участвовать в политической жизни, используя такие инструменты, как электронные опросы, форумы, собрания, а в пределе – и электронное голосование. Как отметил Дж. Ли, переход к «интерактивной демократии» требует «политического скачка» и логически не обоснован: совершенно неясно, зачем со стадии интеграции (получившей у Сьяу и Лонга название «стадии трансформации») переходить к электронной демократии.

Значительно больший интерес представляет попытка К. Андерсен и Х. Хенриксена построить модель зрелого электронного правительства, исходя из нормативных представлений о демократии, не сводя ее при этом к электронному голосованию [5]. В этой четырехступенчатой модели интегративная стадия оказывается не завершающей, а наоборот – начальной (см. Рис. 3).

Основное направление эволюции электронного правительства Андерсен и Хенриксен видят в постепенном «растворении» процессов государственного управления в Сети: исчезновение закрытых информационных систем, доступных только сотрудникам органов власти, что даст возможность любому гражданину следить за действиями чиновников в Сети, а в перспективе – и возможность свободно распоряжаться всем массивом, занимаясь самообслуживанием в сфере государственных услуг. Авторы признают, что последняя, «революционная» стадия пока еще очень далека: большинство стран мира пока находятся на стадии «культивации», и, что самое плохое, эта стадия зачастую рассматривается как стратегическая цель [5, с. 242].

Андерсен и Хенриксен, с их попыткой подчинить технологическую эволюцию нормативным демократическим требованиям, однако, стоят в сфере моделирования электронного правительства особняком. Однако в условиях перехода к Web 2.0 и стремительного развития социальных сетей теории, и, что важнее, практики электронного правительства уже не могут ограничиваться описанием интерактивной/электронной демократии как высшей стадии его развития.

Рис. 3. Четырехступенчатая модель перехода к электронному правительству К. Андерсен и Х. Хенриксена



<div>процессам в Интернете</div> <div>Персонализация фронт-офиса с учетом потребностей пользователей</div>	Поэт
<div>2 ступень: «Расширение»</div> <div>Активное использование Интранета</div> <div>Персонализация фронт-офиса с учетом потребностей пользователей</div>	ому несколько лет назад возникла и
<div>1 ступень: «Культивация»</div> <div>Горизонтальная и вертикальная интеграция органов власти.</div> <div>Система, ориентированная на фронт-офис.</div> <div>Формирование и активное использование Интранета (внутренних информационных систем)</div>	в настоящее время быстро набирает популярно сть новая

концепция, призванная расширить и до определенной степени заменить концепцию «электронного правительства». Речь идет об «открытом правительстве» («opengovernment»), т.е. об открытии для граждан в машиночитаемой форме данных, накопленных органами власти в ходе своей деятельности (для чего используется специальный термин «открытые данные»), а также об использовании в деятельности органов власти инструментов, предлагаемых социальными сетями. Это должно обеспечить прозрачность в деятельности власти и повысить уровень влияния граждан на принятие управленческих решений. Именно «открытое правительство» рассматривается в настоящее время как магистральный путь развития электронного правительства.

Отметим, что, как электронное правительство, «открытое правительство» также сохраняет идеологическую связь с электронной коммерцией: предполагается, что машиночитаемые данные, для того, чтобы быть востребованы гражданами, должны быть переработаны бизнесом в разнообразные доступные форматы и приложения. Тем самым открытое

правительство должно способствовать не только вовлечению граждан в процесс управления, но и развитию IT-бизнеса.

С целью продвижения идей «открытого правительства» в 2011 году было создано Международное партнерство («OpenGovernmentPartnership»). Как сообщается в его декларации, Партнерство намерено способствовать повышению прозрачности в деятельности власти, росту гражданского участия, а также бороться с коррупцией и использовать новые технологии для того, чтобы сделать государственное управление более открытым, эффективным и подотчетным [10]. Отметим, что Россия уже подала заявку на вступление в Партнерство и одобрила данную декларацию.

Таким образом, в концепции электронного правительства постоянно усиливается социальная составляющая. Однако традиционные модели с трудом инкорпорируют в себя электронное участие и электронную демократию. Поэтому вполне закономерным представляется переход от электронного правительства к открытому правительству, в котором социальная составляющая выражена в гораздо более явной форме.

Литература

1. Григорьев П.В. Основные подходы к понятию «электронное правительство» // Сайт «Центра технологий электронного правительства» Ярославского государственного университета. [Электронный документ]. Режим доступа: <http://open-gov.ru/?p=229>. Проверено 10.02.13.
2. Левашов А.А. Как переделывают СМЭВ: ошибки прошлого и новые задачи // CNews, 30 января 2013 г. [Электронный документ]. Режим доступа: http://corp.cnews.ru/news/top/index.shtml?2013/01/30/517201_2. Проверено 10.02.13.
3. Трахтенберг А.Д. «Электронное правительство»: состоится ли изобретение государства заново? // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской Академии наук. Вып. 12. Екатеринбург, 2012 (в печати).

4. Храмовская Н.А. Развитие понятийного аппарата информационного общества: эволюция понятия электронное правительство // Общественные трансформации и киберпространство: междисциплинарные исследования. Сборник научных статей. СПб., 2009. С. 50 – 67.
5. Andersen K.V., Henriksen H.Z. E-Government Maturity Model: Extension of the Layne and Lee Model // Government Information Quarterly. 2006. V. 23. Pp. 236 – 248.
6. Deloitte Research. At the Dawn of E-Government: The Citizen as Customer. 2000. 36 p. [Электронный документ]. Режим доступа: <http://www.egov.vic.gov.au/pdfs/e-government.pdf>. Проверено 10.02.13.
7. Gronlund A., Horan T. Introducing E-Gov: History, Definitions and Issues // Communications of the Association for Information Systems. 2004, V 15. P. 713 – 729.
8. Layne K., Lee J. Developing Fully Functional E-Government: A Four Stage Model // Government Information Quarterly. 2001. V. 18. Pp. 122 – 136.
9. Lee J. 10 Year Retrospect on Stage Models of E-Government: A Qualitative Meta-Synthesis // Government Information Quarterly. 2010. V. 27. Pp. 220 – 230.
10. Open Government Partnership. N.Y., September 2011. [Электронный документ] – Режим доступа: <http://www.opengovpartnership.org/open-government-declaration>. Проверено 10.02.13.
11. Organization for Economic Cooperation and Development. The E-Government Imperative. Paris. 2003. 159 p. [Электронный документ]. – Режим доступа: <http://pavroz.ru/dov/egovimperative.pdf>. Проверено 10.02.13.
12. Siau K., Long Y. Synthesizing E-Government Stage Models: A Meta-Synthesis Based on Mate-Ethnography Approach // Industrial Management on Data Systems. 2005. V. 105. № 4. Pp. 443 – 458.

13. UN Department of Economic and Social Affairs. United Nations E-Government Survey 2008: from E-Government to Connected Governance. Geneva, 2008. 172 p. [Электронный документ]. Режим доступа: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan028607.pdf>. Проверено 10.02.13.
14. UN Department of Economic and Social Affairs. United Nations E-Government Survey 2012: E-Government for the People. Geneva, 2012. 144 p. [Электронный документ]. – Режим доступа: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan048065.pdf>. Проверено 10.02.13.

Ермаков Ю.А.,
г. Екатеринбург

ЧИНОВНИКИ И ПРИМАТЫ: АНТРОПОЛОГИЧЕСКИЕ КОРНИ КОРРУПЦИИ

Многие страны и народы сегодня, включая самые развитые, становятся всё более озабоченными в отношении роста масштабов и пагубности влияния коррупционных явлений на успешное развитие человеческой цивилизации. Устойчивость общественного прогресса, эффективность государственного управления, демократизм политических отношений социальных групп и классов, наконец, этическая полноценность жизнедеятельности индивидов в социуме – всё это, как и многое другое, подвергается коррупцией разлагающему воздействию. При этом нельзя забывать, что нет ни одной важной сферы общественной жизни, которая в истории человечества сумела бы избежать её тлетворного влияния.

Действительно, коррупция – не новое явление, оно идёт из глубокой древности. Упоминание о ней уже есть в архивах Древнего Вавилона. В римском праве и латинском языке коррупция трактовалась как порча, упадок, разрушение, подкуп, совращение, нарушение, фальсификация, осквернение,